

**GIUSEPPE VERMIGLIO**  
(*Ordinario di Diritto della Navigazione  
nell'Università degli Studi di Messina e  
Presidente dell'Autorità Portuale di Messina*)

## LA PORTUALITÀ TRA STATO E REGIONI

### **Introduzione.**

“*Portualità*” è termine atecnico; nel linguaggio comune serve a generalizzare e comprendere in unica accezione tutti gli eterogenei dati fattuali qualificabili come portuali perché direttamente o indirettamente riferiti o riferibili al porto.

In senso giuridico il termine *portualità* può servire ad indicare, in senso lato e generico, la disciplina normativa del porto come cosa e come bene; dell'ordinamento e delle attività portuali: un settore della materia trasporti, quindi, compreso oggi nel titolo terzo “Territorio, ambiente e infrastrutture” del D.Lgs. 31/3/98 n. 112 che regola il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali (in attuazione del capo I della legge 15/3/1997, n. 59).

Il tema della portualità tra Stato e Regione risulta svolto compiutamente dal decreto legislativo 112/98 per cui è da questo dato normativo che occorre avviare l'esame per verificare se e come la disciplina si raccordi con le disposizioni emanate prima; in particolare con la legge 84/94 che disciplina l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del piano generale dei trasporti.

Al Capo V “*Trasporti*” agli articoli 102-106 il decreto legislativo n. 112 disciplina le funzioni soppresse (art. 102); le funzioni affidate a soggetti privati (art. 103); le funzioni mantenute allo Sta-

to (art. 104); le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali (art. 105); riordino e soppressione di strutture (art. 106).

Una prima notazione *in limine*.

Gli articoli 104 e 105, che riguardano direttamente il tema della portualità, indicano funzioni in materia di navigazione marittima ed interna insieme a funzioni che riguardano altri modi ed altre infrastrutture di trasporto, compresa l'intermodalità, al Capo VII *Trasporto* del titolo terzo "Territorio, ambiente ed infrastrutture".

La sistematica del testo di legge sottolinea, da un lato, quel processo da tempo evidenziato dalla dottrina più attenta, di espansione del diritto della navigazione verso un diritto dei trasporti; dall'altro, anticipa quell'ulteriore processo, in corso, di maggiore integrazione della disciplina del trasporto con quella del territorio e dell'ambiente.

La disciplina della costruzione e gestione della infrastruttura acquisisce, nel diritto dei trasporti, un rilievo crescente accanto alla disciplina dell'uso del mezzo, proprio perché indispensabile oggi ad una corretta gestione della politica del trasporto, del territorio e dell'ambiente.

Questa notazione introduttiva dovrebbe avvertire che la ripartizione di competenze tra Stato e Regione sulla base dell'interesse nazionale o regionale del bene, proposto (direi meglio riproposto, si pensi alle strade ed alle autostrade) agli articoli 104 e 105 sia solo un criterio di larga massima, perché la disciplina della distribuzione di funzioni tra Stato e Regione, come si vedrà, può risultare più complessa ed articolata.

La lettera *s*) del primo comma dell'art. 104 e la lettera *e*) del primo comma dell'art. 105 riservano rispettivamente allo Stato la pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione rispettivamente nei porti di rilievo nazionale ed internazionale e le stesse funzioni alla Regione (se non attribuite alle autorità portuali ai sensi della legge 84/94 e successive modificazioni ed integrazioni) nei porti di rilievo regionale ed interregionale.

Stato e Regioni sostanzialmente esercitano le stesse funzioni – con la sola differenza che lo Stato progetta gli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione,

mentre la Regione non solo progetta ma anche esegue gli stessi interventi di costruzione, bonifica e manutenzione (se queste funzioni non sono attribuite alle Autorità portuali) – sugli stessi beni: i porti distinti in base al rilievo dell'interesse nazionale ed internazionale o regionale ed interregionale.

In buona sostanza, dunque, ciò che cambia è l'oggetto: il bene porto che viene assegnato all'uno o all'altro soggetto in base alla rilevanza dell'interesse.

Il punto di discriminare tra funzioni statali e funzioni regionali resta, dunque, la preliminare individuazione del porto di rilievo interregionale e regionale e la successiva verifica che questo porto, di rilievo interregionale o regionale, non è compreso nella circoscrizione territoriale di una Autorità portuale.

La legge, infatti, esclude dal conferimento alle regioni ed agli enti locali le funzioni attribuite alle Autorità portuali dalla legge 84/94 e successive modificazioni ed integrazioni.

Pare logico presumere, dunque, che le A.P. possano esercitare le funzioni riservate alle Regioni in quei porti di interesse regionale ed interregionale compresi nella circoscrizione territoriale dell'A.P.; ai sensi dell'art. 105, infatti, le funzioni attribuite alle Regioni non riguardano porti di interesse nazionale ed internazionale.

L'analisi si sposta allora dalle funzioni e dalla attribuzione delle stesse ai soggetti Stato e Regione all'oggetto: il porto come cosa che costituisce oggetto di una situazione giuridica soggettiva (e quindi bene) che la legge imputa ai soggetti pubblici Stato e Regione; una proprietà pubblica che i soggetti pubblici hanno il dovere di gestire anche attraverso l'organismo pubblico di nuova istituzione – l'A.P. – per adeguare l'ordinamento e l'attività dei porti agli obiettivi del Piano Generale dei Trasporti.

## **1. Porti nazionali e porti regionali.**

Il porto come cosa è compreso dal codice civile e dal codice della navigazione tra i beni del demanio marittimo necessario dello Stato.

utilizza, ma come l'insieme di beni, attività, servizi che connota l'assetto territoriale e produttivo di un'area.

L'individuazione delle caratteristiche e delle destinazioni funzionali delle aree è il percorso che porta a definire l'ambito e l'assetto complessivo del porto come sistema territoriale città-porto, porto-area retroportuale, che si vuole dimensionare in relazione alla estensione delle funzioni produttive e trasportistiche che le aree considerate generano.

Sotto il profilo giuridico, riconduce ad unità l'insieme, il potere di pianificare questo sistema infrastrutturale che territorialmente si estende alla circoscrizione della Autorità (portuale o marittima) competente ad avviare, con l'elaborazione del piano regolatore portuale, il procedimento.

Da questo modo di considerare il porto come sistema territoriale discende che i limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna Autorità portuale che il Ministro dei trasporti individua con proprio decreto, non necessariamente debbono coincidere con le banchine e le limitrofe aree di ciascun porto.

Infatti anche più strutture portuali possono essere comprese nella circoscrizione territoriale di una stessa A.P. se il Ministro ed il Presidente della Regione ravvisano questa opportunità.

Si riscontra, pertanto, accanto alla nozione di porto come bene demaniale, che si ricava dai codici, una diversa accezione giuridicamente rilevante di porto alla quale si riferisce la legge 84/94 che considera il bene (l'ambito portuale), il contesto territoriale (le aree destinate alla produzione e più in generale il bacino d'utenza) nel quale l'infrastruttura si inserisce per comporre un sistema (l'assetto portuale) disegnato dal piano regolatore portuale finalizzato allo sviluppo dei traffici, dei processi produttivi e commerciali.

Giuridicamente quando si parla di porto rileva la cosa oggetto di diritto (il bene demaniale) ed il complesso di aree che costituiscono il termine di riferimento oggettivo di un potere di pianificare e realizzare il sistema (potere che condiziona l'esercizio del diritto di disporre di ciascun titolare dei beni che compongono il sistema stesso).

I nuovi piani regolatori portuali, da elaborare ai sensi della legge 84/94 per tutti i porti, non tendono solo a delimitare e disegnare l'assetto complessivo del porto, ma anche ad individuare le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate.

L'individuazione delle caratteristiche e la destinazione funzionale sono operazioni di accertamento e rilevamento del dato tecnico, la prima, di scelta tra le possibili utilizzazioni, la seconda.

Le scelte, sono condizionate dalle risultanze del processo di individuazione delle caratteristiche tecniche ma anche dalle indicazioni che discendono dagli altri livelli, comunitari, statali, regionali e locali di pianificazione dei trasporti, di urbanistica, dello sviluppo.

Se così è, l'individuazione e classificazione porto internazionale-nazionale, porto interregionale-regionale che dovrebbe separare e distinguere nettamente l'ambito di riferimento oggettivo delle stesse funzioni che in materia di portualità sono distribuite tra Stato e Regione, non è una mera operazione di accertamento di requisiti e caratteristiche della cosa e di oggettiva qualificazione dell'interesse che si imputa allo Stato o alla Regione, ma è la scelta che scaturisce dall'esercizio di una funzione di pianificazione distribuita tra Stato, Regioni ed Enti locali che si articola per materie e settori, per ricomporsi in organismi (privati o pubblici) di attuazione delle scelte coordinate di piano e/o nei procedimenti, come quelli ai quali si accennava, di classificazione e adozione ed approvazione dei nuovi piani, regolatori portuali.

La Regione approva tutti i piani regolatori, tanto dei porti nazionali che regionali; partecipa al procedimento di individuazione e classificazione dei porti; di delimitazione della circoscrizione territoriale delle Autorità portuali; alla nomina del Presidente dell'A.P.; alla Regione ed agli altri enti locali è assicurata una presenza maggioritaria tra i membri di diritto del Comitato dell'Autorità portuale.

Un brevissimo cenno anche a questo organismo di diritto pubblico di nuova istituzione, che resta statale, certo, ma che sostanzialmente funziona ed opera come una conferenza di servizio permanente tra i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato (Capitanerie di porto, dogana, Genio Civile OO. MM) della regione e degli enti locali, delle imprese e dei lavoratori portuali, non quale

autorità più o meno indipendente che regolerebbe il mercato portuale assicurando la libera concorrenza tra le imprese, ma piuttosto come organismo autonomo che doppia i tradizionali apparati amministrativi delle Capitanerie di porto (oggi Autorità marittime) per attuare nei principali porti del paese i programmi di investimenti infrastrutturali e di sviluppo dei traffici portuali proposti dal Piano generale dei trasporti e dai piani regionali trasporti che ad esso si conformano.

## **2. La ripartizione delle funzioni tra Stato e Regione nella legge 84/94 e nel D.Lgs. 112/98.**

Ma allora anche le funzioni di pianificazione, programmazione, progettazione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione nei porti, distribuite dagli articoli 104 e 105 del D.Lgs. 112/98, tra Stato e Regione con riferimento al rilievo nazionale/internazionale o regionale/interregionale del porto va correttamente letta nel contesto di una ripartizione di compiti in un processo di pianificazione articolato tra più soggetti, ma integrato ed unitario quanto agli obiettivi.

È stato rilevato in dottrina che si rinvergono discrasie tra la disciplina della programmazione e realizzazione delle opere portuali, posta dall'art. 5 della legge 84/94, e la ripartizione delle stesse funzioni tra Stato e Regione, dettata dagli articoli 104 e 105 del D.Lgs. 112/98, che è difficile superare senza ricorrere ad una interpretazione manipolativa del testo di legge.

Cosa si dice in estrema sintesi: l'art. 105 fa salve le attribuzioni delle A.P. nei confronti delle Regioni, ma l'art. 104 non pone una analoga norma che salvaguardi le attribuzioni delle A.P. nei confronti dello Stato.

L'art. 104 riserva allo Stato anche la gestione delle opere portuali costruite, che la legge 84/94 affida alle A.P.

L'art. 105 trasferisce alle Regioni le funzioni di programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale ed interregionale delle opere edilizie a servizio delle attività por-

tuali (categoria II, classe III), mentre l'art. 5 comma 7 della legge 84/94 ha disposto che sono di competenza della Regione *le funzioni amministrative concernenti le opere marittime relative ai porti di cui alla categoria II classe II e classe III*.

Il testo dell'art. 5 della legge 84/94 e quello degli art. 104 e 105 non brillano certo per la chiarezza.

Tuttavia le discrasie denunciate appaiono più apparenti che reali.

È possibile, infatti, tentare un'armonizzazione sulla base del dato letterale.

L'art. 5 disciplina le opere di grande infrastrutturazione che indica e specifica singolarmente al comma 9.

Spetta allo Stato l'onere per la realizzazione di queste opere nei porti della categoria II, classe I e II.

Spetta alla regione l'onere per queste opere nei porti di seconda categoria, classe III.

I relativi progetti sono approvati dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Sono di competenza regionale, ai sensi del comma 7 dello stesso articolo, le restanti funzioni amministrative concernenti le opere marittime nei porti di cat. II, classe II e III, non attribuite alle Autorità portuali (art. 105).

Allo Stato nei porti di rilievo internazionale e nazionale è riservata, ai sensi dell'art. 104, in aggiunta agli interventi di grande infrastrutturazione la funzione di pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi, di costruzione, gestione, bonifica, manutenzione dei porti, delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio delle attività portuali, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali.

Si tratta di una elencazione di interventi che completa quella delle opere di grande infrastrutturazione: costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione ed approfondimento dei fondali di cui all'art. 5 della legge 84/94.

Al di fuori delle opere e degli interventi elencati all'art. 51. 84/94 ed all'art. 104 D.Lgs. 112, le funzioni relative spettano alla Regione.

Mi pare allora che l'art. 104 non stravolga l'impianto della legge 84/94 ma puntualizzi e specifichi meglio gli interventi nei porti cat. II, classe II, che restano a carico dello Stato.

Le funzioni che la norma riserva allo Stato sono (oltre alla classificazione dei porti secondo il procedimento della legge 84/94) la pianificazione, la programmazione e la progettazione di interventi che hanno ad oggetto non la sola costruzione, ma anche eventualmente la gestione, la bonifica, la manutenzione dei porti e delle opere di edilizia destinate alle attività portuali: la progettazione di un intervento integrato e completo in attuazione di un programma predisposto sulla base di un piano.

Se la norma si legge nel suo significato logico-sistematico si supera l'osservazione che la gestione delle aree e delle opere portuali attribuita alle A.P. dalla legge 84/94 non verrebbe adeguatamente salvaguardata. Il legislatore infatti non ha inteso sottrarre la gestione dei porti alle A.P. ma, verosimilmente, ha inteso ribadire che non è precluso il ricorso alla concessione di costruzione e gestione anche per gli interventi di bonifica, di manutenzione, di costruzione di porti o di opere edilizie al servizio delle attività portuali.

Né ha pregio il rilievo che l'art. 104 non fa salve nei confronti dello Stato le attribuzioni delle A.P. ove si consideri che esse restano amministrazioni autonome che, insieme agli organi ministeriali delle Autorità marittime, sono competenti ad esercitare le funzioni dello Stato soggetto.

Il conferimento di funzioni in materia di portualità dallo Stato alla Regione, pertanto, così come delineato dalle leggi esaminate, non porta a rigide separazioni di distinte funzioni statali e regionali, quanto ad una distinzione di obiettivi – porti nazionali e porti regionali – che vengono individuati attraverso un procedimento di classificazione che spetta allo Stato, ma aperto alla partecipazione della Regione, e di definizione, attraverso il procedimento di adozione del piano regolatore portuale, adottato dagli organismi statali (Autorità portuale o marittima) d'intesa con il Comune, sottoposto



alla valutazione tecnica del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, ma approvato dalla Regione.

La esigenza che prevalga la partecipazione e l'unitarietà degli obiettivi scelti dal basso e non autoritativamente imposti trova ulteriore conferma nella norma (comma 8 dell'art. 5 della legge 84/94) che consente alla Regione, al Comune interessato o all'Autorità portuale di intervenire con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato, per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di rilievo internazionale e nazionale (cat. II, classe I e II).

### **3. Le funzioni di pianificazione e programmazione dell'Autorità Portuale tra Stato e Regione.**

La ripartizione delle funzioni di pianificazione, programmazione e progettazione tra Stato e Regione, che riguarda gli interventi infrastrutturali nei porti di rispettiva competenza, va completata con una breve disamina delle funzioni attribuite alle Autorità portuali e alle Autorità marittime.

In materia di portualità le funzioni dello Stato e della Regione si distinguono solo in base al dato di riferimento oggettivo: il porto di interesse nazionale o regionale. L'individuazione del rilievo internazionale/nazionale o interregionale/regionale di un porto è rimessa al decreto di classificazione che il Ministro adotta in forza di un potere che rimane allo Stato, ma a seguito di un procedimento che prevede la partecipazione delle Autorità portuali, delle Autorità marittime, delle Regioni e delle competenti Commissioni permanenti della Camera e del Senato.

Si discute in dottrina ed in giurisprudenza se il decreto di classificazione abbia o meno anche un contenuto programmatico nel momento che individua e classifica un porto in relazione al potenziale bacino d'utenza del porto stesso.

La Corte costituzionale, con sentenza del 20 luglio 1994 n. 317 (in *Giur. cost.* 1994, p. 2692) ha comunque ritenuto che la leg-

ge 84/94 garantisca in modo adeguato la partecipazione delle Regioni al procedimento classificatorio.

A questo procedimento partecipano anche, con un ruolo tecnico propositivo, le Autorità portuali ove istituite in quei porti che, in base alla stessa legge, devono essere classificati tra i porti internazionali o nazionali, e le Autorità marittime per i restanti porti, compresi quelli regionali.

Anche per la classificazione di questi porti internazionali/nazionali *ex lege*, perché sede di A.P., le Regioni esprimono il proprio parere, per cui non sembra si possa propendere per la tesi del carattere ricognitorio della classificazione per come affermato dalla Corte nella sentenza richiamata.

Comunque va rilevato che per la classificazione dei porti di rilievo internazionale e nazionale più importanti del Paese, nei quali la legge ha istituito l'Autorità portuale, questo ente autonomo largamente partecipato dalla Regione e dagli Enti Locali, come si è detto, rafforza la presenza e la partecipazione della Regione anche nella fase iniziale della proposta.

Così per il piano regolatore portuale che la Regione approva e le Autorità marittime e portuali adottano.

Per i porti internazionali e nazionali dunque sede di A.P., la presenza maggioritaria della Regione e degli Enti Locali in Comitato portuale rispetto alla rappresentanza delle componenti delle Amministrazioni statali rende determinante, già in fase di adozione dello strumento di piano, la partecipazione della Regione.

Questa partecipazione della Regione e degli altri enti locali interessati alla adozione del P.R.P. per i più importanti porti, del paese classificati *ex lege* tra quelli internazionali e nazionali, non si rinviene per i restanti porti, compresi quelli regionali, per i quali il piano regolatore portuale, è adottato dall'Autorità marittima.

La partecipazione della regione alla A.P. è rilevante anche per le attribuzioni di manutenzione ordinaria e straordinaria, escavazione dei fondali e predisposizione del piano operativo triennale, nel quale vanno compresi tutti gli interventi di grande infrastrutturazione, tra i quali il Ministro opererà la sua scelta.

Mi pare allora che alla distinzione porto internazionale/nazionale porto interregionale/ regionale, che sta alla base della ripartizione di attribuzioni tra Stato e Regione, si sovrapponga una ulteriore distinzione tra porti sede di Autorità portuale e gli altri porti.

È una distinzione che non incide sulla distribuzione di attribuzioni tra Stato e Regione, ma che evidenzia l'adeguata partecipazione assicurata alla Regione nella classificazione e pianificazione dei porti internazionali e nazionali più importanti per il Paese, nella pianificazione degli interventi di grande infrastrutturazione e di manutenzione dei porti, tramite l'Autorità portuale.

Questo è il quadro che si evince dalle norme che disciplinano la portualità tra Stato e Regione. È un quadro virtuale però e non ancora effettivo: bisogna denunciarlo.

Il decreto di classificazione dei porti non è stato ancora emanato; il procedimento di elaborazione del nuovo piano regolatore portuale si è rilevato lungo e complesso per cui solo pochissime A.P. hanno concluso il procedimento, mentre non mi risulta che si sia fatto alcunché negli altri porti.

Sono mancati dunque i presupposti essenziali perché l'intervento finanziario programmato per l'infrastrutturazione dei principali porti del Paese, rispondesse a coerenti logiche di pianificazione e programmazione del sistema.

Si ripetono ormai con cadenza annuale le solite denunce sulle inattuazioni delle leggi.

Un fenomeno che è diventato cronico e nei confronti del quale l'interprete non può continuare a porsi nella sterile posizione di denuncia.

Occorre vedere se le norme che disciplinano l'organizzazione o i contenuti dei programmi o i procedimenti, comprese in atti formalmente legislativi, o qualsiasi altra disposizione inattuata o inattuabile, sia una norma giuridica valida ed efficace, per cui l'atto è formalmente e sostanzialmente legislativo, o restino la manifestazione di un indirizzo contenuto in un atto solo formalmente legislativo.

Se infatti dalla inattuazione della norma non discende la lesione di una situazione giuridica soggettiva azionabile vuol dire che dalla norma non scaturisce alcun obbligo o dovere giuridico, ma

solo politico; alcun diritto o interesse protetto, ma solo una legittima aspettativa.

Resta dunque solo un atto di indirizzo contenuto in un atto che ha la forza ed il valore di legge e pertanto limita l'autonomia degli altri soggetti e delle altre sedi di normazione secondaria che non possono disciplinare quel settore, per cui lo Stato si riprende con una mano quello che aveva dato con l'altra.

Sono solo spunti per una riflessione più ampia ed approfondita sulla crisi della legge rileggendo le categorie giuridiche di legge formale, legge materiale, norma programmatica e norma precettiva elaborate dai costituzionalisti per spiegare le inattuazioni delle norme costituzionali.

Per approfondire e trattare questa tematica non basterebbe un intero convegno.

## STENIO RICCIO

(c.s.)

Ringrazio il professore Vermiglio della articolata relazione, che mi ha però profondamente turbato perché ne emerge un quadro di totale confusione, di groviglio di competenze, per cui non si sa chi deve fare cosa, e questo è la migliore dimostrazione del perché il Piano Generale dei Trasporti del 1985 è diventato il libro dei sogni. Non vorrei che il nuovo Piano dei Trasporti facesse la stessa fine, ma se sono gli stessi operatori, che devono organizzare il funzionamento del sistema, a non sapere come operare e a paralizzarsi a vicenda, è chiaro che qualsiasi disegno, il più illuminista, non potrà venire attuato.

Ieri abbiamo sentito l'appassionato dibattito tra l'ingegnere Serafino e la dottoressa Lancellotti, sui costi e sulla convenienza economica di realizzare o meno delle linee di *short sea shipping*. Qui, il problema non è tanto economico, ma organizzativo, perché anche se è conveniente fare queste linee, se non ci sarà chi le organizza, chi le consente e chi realizza le strutture, non partiranno mai, ed è qui, purtroppo, che il nostro paese cade sempre.

Il sistema integrato di trasporti offre naturalmente, notevoli opportunità, non solo al trasporto marittimo ma anche agli altri sistemi di trasporto, ciascuno in base alle sue peculiarità e caratteristiche. In questo contesto, trova posto lo sviluppo del trasporto aereo ed è proprio su questo tema che interverrà il Presidente dell'Alitalia Cereti, il quale ci illustrerà le opportunità che il trasporto aereo ha per lo sviluppo dei porti, che sono delle piattaforme logistiche anche per il valore aggiunto che si realizza con il trasporto delle merci via aerea.

Prego, Presidente Cereti.

